



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?

Åsa Ahlin
Eva Mörk

RAPPORT 2005:1

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Näringsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra: utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Förutom forskning arbetar IFAU med att: sprida kunskap om institutets verksamhet genom publikationer, seminarier, kurser, workshops och konferenser; bygga upp ett bibliotek av svenska utvärderingsstudier; påverka datainsamling och göra data lättillgängliga för forskare runt om i landet.

IFAU delar även ut anslag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Det finns två fasta ansökningstillfällen per år: den 1 april och den 1 november. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om anslag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns en traditionell styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och åtta andra ledamöter. Styrelsen har bl a som uppgift att besluta över beviljandet av externa anslag samt ge synpunkter på verksamheten. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagsarsidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?*

av

Åsa Ahlin[#] och Eva Mörk^o

2005-02-07

Sammanfattning

I början av 1990-talet genomfördes ett antal reformer som fundamentalt förändrade den svenska skolans organisation. Dessa innebar en övergång från en statlig detaljstyrning till en målstyrd och decentraliserad organisation. Syftet med denna rapport är att undersöka om resurserna till grundskolan förändrades i samband med decentraliseringen. Analysen baseras på kommundata för perioden 1989–95. Vi finner inget stöd för det huvudsakliga argumentet mot decentralisering – att elever i kommuner med svag skattebas riskerar att drabbas av minskade resurser. För det första är skolresurserna mer jämnt fördelade efter decentraliseringen än före. För det andra finner vi inget samband mellan kommunernas skattebas och skolkostnader per elev (exklusive lokalkostnader) varken före eller efter reformerna. Det finns till och med tendenser till ett negativt samband mellan lärartäthet och skattebas efter reformerna. Vi finner vidare att de riktade statsbidragen hade större effekt på kommunala skolresurser än de generella statsbidrag som använts efter decentraliseringen.

* Denna rapport bygger på den engelska forskningsrapporten ”Effects of decentralization on school resources”, Working Paper 2005:5, IFAU. Vi är tacksamma för kommentarer från Susanne Ackum, Sara Martinson och Erik Mellander, samtliga på IFAU.

[#] Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

^o IFAU och Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Den svenska skolans finansiering och organisation	4
2.1	Styrningen av skolan före decentraliseringen.....	4
2.2	Styrningen av skolan efter decentraliseringen.....	5
2.2.1	Reformen 1991: Ansvar överförs från stat till kommun.....	5
2.2.2	Statsbidragsreformen 1993.....	5
3	Tidigare studier av hur finansieringsformen påverkar skolresurserna.....	6
4	Data.....	7
4.1	Val av variabler och tidsperiod.....	7
4.2	Deskriptiv statistik över skolresursernas utveckling över tiden	9
5	Den empiriska analysen.....	11
5.1	Empiriskt tillvägagångssätt.....	11
5.2	Resultat	11
6	Slutkommentarer	16
	Referenser	18

1 Inledning

I början av 1990-talet genomfördes två reformer i Sverige som innebar att skolan decentraliserades: 1991 fördes ansvaret för skolan från staten till kommunerna, vilket bl a innebar att kommunerna ersatte staten som arbetsgivare åt lärarna; 1993 ändrades statsbidragssystemet så att kommunerna fick möjlighet att avgöra hur statsbidragen skulle fördelas mellan olika kommunala ansvarsområden. Detta innebar en stor förändring för skolan. Från att ha haft en av de mest centraliserade skolorganisationerna har Sveriges skolsystem övergått till att klassificeras som ett av de mest decentraliserade i OECD (OECD, 1998).

Det huvudsakliga syftet med dessa reformer var att öka effektiviteten i skolan. De lokala aktörerna – kommunala beslutsfattare och skolprofessionella – ansågs ha bättre möjligheter än statliga aktörer att anpassa resurser, organisation och pedagogisk verksamhet till lokala förutsättningar och behov. Det främsta argumentet mot decentraliseringen var att det nationella målet om en likvärdig utbildning över hela landet riskerades. Den ökade lokala friheten skulle kunna medföra att barn i kommuner med låg skattebas fick tillgång till lägre skolresurser än barn i rika kommuner. För att undvika en sådan utveckling kombinerades decentraliseringen med centralt fastställda läro- och kursplaner samt ett statsbidragssystem utformat för att kompensera kommuner med lägre skattebas och högre strukturella kostnader. Vilka blev då effekterna av grundskolans decentralisering? Ökade skillnaderna i resurser mellan kommunerna och blev dessa mer beroende av den kommunala skattebasen efter reformen? Fick lokala åsikter större genomslag efter reformerna än före? Spelade omläggningen av statsbidragssystemet någon roll? Syftet med denna rapport är att besvara dessa frågor genom att empiriskt studera hur skolkostnaderna per elev respektive lärartätheten (dvs antalet lärare per elev) i den svenska grundskolan utvecklades under åren 1989–95. Att vi studerar denna period har flera orsaker. För det första täcker vi in såväl åren före som efter decentraliseringen. För det andra finns jämförbara data för hela denna period. För det tredje riskerar vi inte att sammanblanda decentraliseringen med ett antal andra förändringar som har påverkat skolan under den senare delen av 1990-talet.

Rapporten är upplagd på följande sätt: I nästa avsnitt beskrivs översiktligt grundskolans finansiering och organisation före och efter decentraliseringen. I avsnitt 3 redogör vi kort för tidigare forskning. Avsnitt 4 presenterar våra data samt deskriptiv statistik över hur skolresurserna har utvecklats över tiden. Där-

efter redovisas den empiriska analysen i avsnitt 5. Rapporten avslutas med några slutkommentarer.

2 Den svenska skolans finansiering och organisation

Låt oss börja med att ge en kort beskrivning av hur skolan organiserats före och efter de två reformerna på 1990-talet.

2.1 Styrningen av skolan före decentraliseringen¹

Före 1991 karaktäriserades den svenska skolan av en hög grad av statlig reglering, statligt anställda lärare och ett statsbidragssystem där bidragen var riktade till olika sorters skolutgifter.

Skolan finansierades till 50-80 % med statsbidrag. Tilldelningen av dessa på bestämdes utifrån länsskolnämndernas uppskattning av de lokala resursbehoven. Huvuddelen av statsbidragen var riktade till kostnader för lärare (50 %), speciella behov av stödinsatser i undervisningen (25 %) samt arbetsgivaravgifter (16 %). En mindre del av statsbidraget avsåg att stödja sådant som skolutveckling och aktiviteter utanför den timplanereglerade undervisningen (se Ds 1987:1). Kommunerna fick själva bidra med medel för lokaler, läromedel, skolmåltider, skolskjutsar och skolhälsovård.

Den del av statsbidraget som skulle täcka lärarkostnaderna berodde på antal elever per skola, antal lärartimmar per elev och lärarlönerna. Denna del av statsbidraget var därmed mycket styrande för skolans verksamhet. Eftersom lärarna var statsanställda hade kommunerna inte möjlighet att anställa fler lärare än vad statsbidragen täckte. Statsbidragen skulle också täcka kostnader för vikarier, men var inte anpassade till de faktiska kostnaderna utan baserat på schabloner. Om dessa medel inte täckte de faktiska kostnaderna så fick kommunerna själva bekosta detta med kommunala resurser.

¹ Se text Ds 1987:1 för en detaljerad beskrivning av hur skolan organiserades och finansierades före decentraliseringen.

2.2 Styrningen av skolan efter decentraliseringen²

2.2.1 Reformen 1991: Ansvaret överförs från stat till kommun³

Den 1 januari 1991 överfördes ansvaret för grundskolan, gymnasiet och vuxenutbildningen till primärkommunerna. Samtidigt blev lärare och skolledare kommunalt anställda. Statens roll begränsades till att sätta upp nationella mål för skolan, samt att se till att måluuppfyllelsen utvärderades. För att kommunerna faktiskt skulle ha möjlighet att organisera skolan enligt sina egna önskemål så lättades styrningen av statsbidragen upp; de statliga bidragen var fortfarande riktade till skolan, men kommunerna kunde nu själva bestämma hur dessa skulle fördelas inom skolans verksamhet. Detta, plus det faktum att lärarna nu var kommunalt anställda, innebar bland annat att kommunerna nu själva kunde bestämma hur många lärare de ville anställa. Lärarlönerna fortsatte dock att sättas i centrala förhandlingar. De enskilda kommunerna hade därmed inga möjligheter att påverka dessa.

2.2.2 Statsbidragsreformen 1993

Ytterligare ett steg mot en decentraliserad offentlig styrning togs 1993 i och med en omfattande reform av statsbidragssystemet. Istället för att rikta statsbidrag till varje enskild kommunal verksamhet såsom t ex skola och barnomsorg, slogs samtliga statsbidrag samman till en klumpsumma. Reformen innebar alltså att beslutet för hur statsbidraget skulle fördelas mellan verksamheter överfördes till den kommunala nivån. Därmed blev det möjligt för kommunerna att föra över resurser från exempelvis barnomsorg till skolan och vice versa. För att de lokala finansiella förutsättningarna skulle vara likvärdiga, kombinerades statsbidraget med ett utjämningssystem. Även dessa utjämningsbidrag delades ut i klumpsummeformat.

² Även den s k Skolvalsreformen genomfördes under första halvan av 1990-talet. Denna reform gjorde det möjligt för elever att välja en annan skola (kommunal eller privat) än den som anvisades enligt närhetsprincipen. Även denna reform bidrog till att decentralisera den svenska skolan. Se Ahlin (2003) för en närmare beskrivning av skolvalsreformen.

³ Se Ds 1990:32 för argumenten bakom denna reform.

3 Tidigare studier av hur finansieringsformen påverkar skolresurserna

Det finns, så vitt vi känner till, endast en tidigare kvantitativ studie som undersöker skolresursernas utveckling i samband med decentraliseringen: Björklund m fl (kap 4, 2003). De studerar dock inte de totala skolkostnaderna utan inriktar sig enbart på lärartätheten. Vidare fokuserar de främst på 1993 års reform. De finner i sin studie att lärartätheten sjönk något mellan läsåren 1990/1991 och 1999/2000 för att sedan återhämta sig något i början av 2000-talet. De finner vidare att spridningen i lärartäthet mellan kommunerna var som lägst 1993/94 och att den därefter ökat något, framför allt vad gäller den nedre delen av fördelningen. Slutligen rangordnar de kommunerna efter hur hög lärartätheten är och finner att kommunerna i samband med 1993 års reform verkar ha bytt plats i rangordningen.

Ett land som likt Sverige fört över ansvaret för skolan till den lokala nivån är Chile. Utvecklingen i detta land studeras i bl a Winkler & Rounds (1996). De jämför skolutgifter och kostnadseffektivitet i rika respektive fattiga kommuner före och efter reformen. De finner att spridningen i skolutgifter ökade i och med decentraliseringen, men finner inga klara resultat om vad som har hänt med kostnadseffektiviteten.

Det land som är mest studerat i litteraturen vad gäller finansiella reformers effekt på skolresurserna är annars USA, se t ex Murray, Evans & Schwab (1998), Card & Payne (1998), Manwaring & Sheffrin (1997), Silva & Sonstelie (1995) och Hoxby (1998). I motsats till i Sverige och Chile har finansieringen av skolan i USA centraliserats, så att delstatsnivån har getts ett större inflytande över skolutgifterna på distriktsnivån. Bakgrunden till detta är att man i ett flertal fall har bedömt att den tidigare skolfinansieringen gav rika och fattiga skoldistrikt för stora skillnader i finansiella förutsättningar, i strid mot konstitutionen. Som en följd av detta har flera delstater tvingats reformera finansieringen av skolan så att denna blivit mindre beroende av de ekonomiska förutsättningarna i det enskilda skoldistriktet. De studier som undersökt dessa reformer finner typiskt att reformerna lett till en minskad spridning i skolresurser mellan olika skoldistrikt.

4 Data

4.1 Val av variabler och tidsperiod

I denna rapport undersöker vi utvecklingen av skolresurser i de svenska kommunerna under perioden 1989–95.⁴ Vi har valt 1989 som vårt första år eftersom det inte finns jämförbara skolkostnadsdata före detta år. Från 1996 och framåt har en mängd nya reformer genomförts, bl a flera förändringar av statsbidraget. För att inte riskera att blanda samman decentraliseringen med alla övriga förändringar som har berört skolan under den senare delen av 1990-talet har vi valt att studera utvecklingen fram till och med 1995.

Vi använder två olika mått för att mäta skolresurser. Det första är kostnader per elev, exklusive lokaler och skolskjuts.⁵ Det andra är lärartäthet (antal lärare⁶ per elev). Värt att notera är att lärartätheten per definition är en del av kostnaderna per elev. Dock är måttet ”lärartäthet” oberoende av textlokala prisskillnader.

Syftet med denna rapport är alltså att besvara en mängd frågor med anknytning till vad som bestämde storleken på skolresurserna före och efter reformerna. Utifrån ekonomisk teori kan vi få en uppfattning om vilka faktorer som vi kan förvänta oss har betydelse och som vi därför bör inkludera i analysen. Nedan följer en redovisning av dessa.

Först och främst är kommunens inkomst viktig och här har vi valt att ta hänsyn till kommunens skattebas och hur mycket statsbidrag kommunen får. Ett av de huvudsakliga argumenten mot decentraliseringen var att kommunernas ekonomiska ställning skulle få en större betydelse och därmed leda till att elever i fattiga kommuner missgynnades. Om detta stämmer skulle vi finna att skattebasen har blivit viktigare för skolresurserna efter decentraliseringen än före. Både 1991 och 1993 års reform innebar att kommunerna fick större frihet över hanteringen av statsbidragen. Genom att inkludera statsbidragen som en förklarande variabel kan vi undersöka om denna ökade frihet hade någon betydelse för skolans resurser.

⁴ Vi har exkluderat sex kommuner (Nyköping, Borås, Örebro, Malmö, Göteborg och Gotland) eftersom dessa inte är jämförbara över tiden eller med de andra kommunerna.

⁵ Kostnaderna avser kostnader per elev i grundskolan för skolhuvudmannen. Lokalkostnader exkluderas eftersom principerna för hur dessa räknades ut skiljde sig åt avsevärt mellan kommunerna. Kostnader för skolskjuts exkluderas eftersom uppgifter över dessa saknas för 1992.

⁶ Dessa är omräknade i heltidstjänster.

Ytterligare en faktor som vi tror påverkar storleken på skolresurserna är de kommunala invånarnas åsikter (s k preferenser). Ett av de huvudsakliga argumenten bakom decentralisering av statlig verksamhet är att man tror beslutsfattare på den lokala nivån har bättre kunskap om väljarnas åsikter än beslutsfattare på den centrala nivån.⁷ Detta borde innebära att kommunmedborgarnas åsikter spelade större roll efter reformerna, då kommunfullmäktige fick större möjlighet att påverka skolresurserna, än före. Det är dock inte självklart hur dessa åsikter bäst fångas i data. En tänkbar faktor är naturligtvis vilket politiskt block som har majoritet i kommunfullmäktige och vi tar därför hänsyn till detta. Typiskt tänker man sig att socialistiska väljare vill ha större offentlig sektor än borgerliga, men det är inte självklart att detta även gäller för skolan. Ytterligare en faktor som kan påverka de lokala åsikterna är befolkningens utbildningsnivå. Vi har därför med andelen högutbildade i kommunen. Det är återigen inte självklart om högutbildade vill satsa mer eller mindre på skolresurser.⁸

Sveriges kommuner har olika förutsättningar beroende på, t ex, geografiskt läge och befolkningens sammansättning, faktorer som kommunerna inte själva kan styra över. För att inte detta ska spela roll för skolresurser har vi i Sverige ett ambitiöst utjämningssystem. Det är dock inte säkert att detta system lyckas fullt ut och i så fall kan även dessa strukturella förhållanden påverka skolresurserna. Vi har därför valt att även kontrollera för en mängd strukturella variabler. De vi har valt är andel av befolkningen mellan 7 och 15 år, andelen skolbarn födda utomlands, antal hushåll med skolbarn som erhåller socialbidrag, och antal elever per skola.

När man med statistiska metoder försöker förklara hur variabler har utvecklats över tiden är det viktigt att man inte missar att ha med någon viktig förklaringsfaktor. Detta kan medföra att man drar felaktiga slutsatser vad gäller de övriga förklaringsfaktorerna som finns med i analysen. För att i största mån undvika sådana fel kontrollerar vi för tidseffekter, som fångar upp faktorer som påverkar samtliga kommuner lika över tiden, och fixa kommuneffekter som fångar upp saker som skiljer sig mellan kommuner, men som är konstanta över tiden. Det kan dock tänkas att det även finns tidstrender som skiljer sig åt mellan kommuner. Detta skulle t ex vara fallet om lågkonjunkturen drabbade

⁷ Se t ex Boadway & Mörk (2003) för en diskussion om för- och nackdelar med decentralisering.

⁸ Vi har även undersökt effekterna av andelen kvinnor i kommunfullmäktige, men detta visade sig inte spela någon roll.

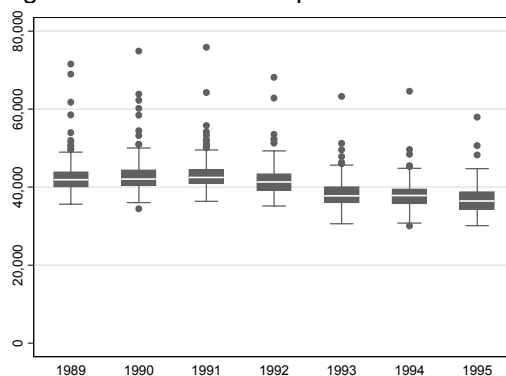
kommunerna olika. För att ta hänsyn till detta har vi även inkluderat den kommunala arbetslöshetsnivån i analysen.

4.2 Deskriptiv statistik över skolresursernas utveckling över tiden

Ett första steg i att undersöka hur skolresurser har förändrats i samband med de två reformerna är att titta på hur dessa har förändrats över tiden. I *Figur 1* visas utvecklingen för ”Skolkostnader per elev” och i *Figur 2* visas motsvarande för ”Lärartäthet”.

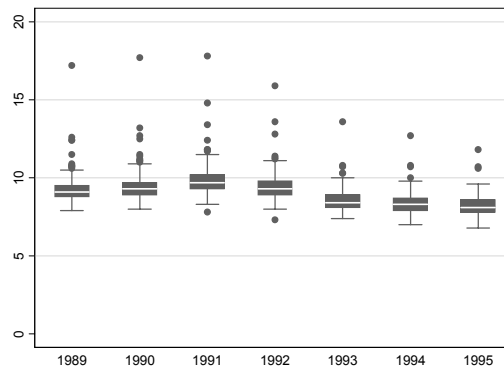
Jämför vi de två figurerna ser vi att mönstren påminner mycket om varandra. Det finns t ex ingenting som tyder på att variationen verkar ha ökat i samband med reformerna 1991 och 1993, snarare tvärtom. Vi kan också se i figurerna att resurserna som helhet verkar ha minskat i samband med statsbidragsreformen 1993. Detta är inte så konstigt med tanke på att reformen också innebar en avsevärd minskning av den totala mängden statsbidrag till kommunerna. Vi ska också komma ihåg att den studerade perioden sammanföll med en djup lågkonjunktur i den svenska ekonomin. Dessutom var kommunerna 1991–94 förhindrade att höja sina skattesatser, eftersom staten hade infört ett tillfälligt skattestopp.

Figur 1 Utvecklingen av ”Skolkostnader per elev” 1989–95, 2001 års priser



Notera: Figuren ska läsas på följande sätt: De horisontella strecken i mitten anger medianvärden och rutan kring dessa innehåller de 50 procent mittersta observationerna. Strecken utanför rutorna anger spridningen på de övriga observationerna, förutom extrema värden som är indikerade av egna punkter.

Figur 2 Utvecklingen av "Lärartäthet" 1989–95

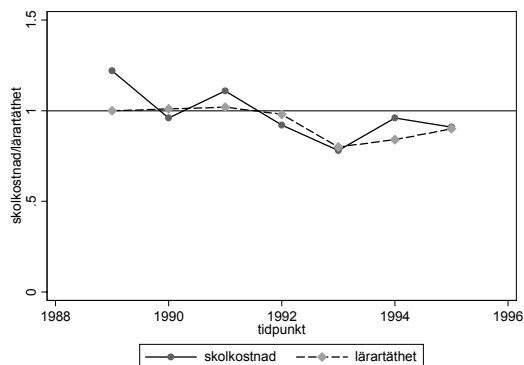


Notera: Figuren ska läsas på följande sätt: De horisontella strecken i mitten anger medianvärden och rutan kring dessa innehåller de 50 procent mittersta observationerna. Strecken utanför rutorna anger spridningen på de övriga observationerna, förutom extrema värden som är indikerade av egna punkter.

Men även om spridningen i skolresurser inte förändrades så kan det vara fallet att det är andra kommuner som har högre lärartäthet och skolkostnader än tidigare.⁹ Detta försöker vi undersöka i *Figur 3*. Där jämför vi kvoten mellan nivån på skolresurserna i de 5 % rikaste kommunerna (de med högst skattebas) med de 5 % fattigaste kommunerna. Ett värde över 1 innebär att de rika kommunernas skolresurser är högre än de fattigaste, medan ett värde under 1 innebär motsatsen. I figuren ser vi att efter 1991-års reform så verkar fattiga kommuner ha högre lärartäthet och skolkostnader per elev än rika, till skillnad mot före reformen. Detta mönster håller i sig fram till och med 1995, även om graden av ojämlikhet verkar avta (kvoten närmar sig 1). Det verkar alltså inte finnas fog för oron att elever i fattiga kommuner skulle drabbas av lägre skolresurser som en följd av decentraliseringen. Det är dock viktigt att komma ihåg att figurerna inte tar hänsyn till skillnader i kommunernas befolkningssammansättning och andra förutsättningar. För att göra detta behöver vi en statistisk analys och en sådan kommer i nästa avsnitt.

⁹ Detta är t ex vad Björklund m fl (2003) finner.

Figur 3 Fördelningen av skolresurser: Kvoten mellan skolresurser i kommuner i den 95e percentilen relativt de i den 5e percentilen av skattebasfördelningen



5 Den empiriska analysen¹⁰

5.1 Empiriskt tillvägagångssätt

Eftersom vårt syfte med denna rapport är att undersöka förändringar i kommunernas beteende i samband med decentraliseringen av skolan jämför vi tre tidsperioder: 1989–90 då skolan fortfarande var ett statligt ansvar; 1991–92 då skolan hade blivit ett kommunalt ansvarsområde, men då statsbidragen fortfarande var riktade till skolan, även om styrningen inte var lika hård som tidigare; och 1993–95 då kommunen fick full frihet att allokera statsbidragen mellan olika verksamheter. Vi har börjat med att skatta en modell där vi tillåter effekten av samtliga förklaringsfaktorer att variera mellan de tre tidsperioderna. Därefter testar vi om effekterna är likadana över tiden. Utifrån resultaten av dessa test väljer vi den specifikation av modellen som vi tror är den rätta. Detta gör vi både för skolkostnader per elev och för lärartäthet.

5.2 Resultat

Tabell 1 redovisar resultaten för måttet ”Skolkostnader per elev” och *Tabell 2* redovisar resultaten för måttet ”Lärartäthet”. Låt oss börja med det första måttet och undersöka vad som styr skolkostnaderna per elev och hur detta har föränd-

¹⁰ För en mer teknisk beskrivning av det empiriska tillvägagångssättet och en fylligare resultatredovisning, se Ahlin & Mörk (2005).

rats i samband med de två reformerna. Till att börja med ser vi i den första raden i tabellen att kommunernas skattebas inte har någon betydelse för skolkostnaderna, vare sig före eller efter reformerna (estimatet är statistiskt insignifikant). Det verkar alltså inte finnas fog för oron att kommunernas ekonomiska förutsättningar skulle slå igenom mer efter decentraliseringen än före.

Går vi vidare ner i tabellen ser vi att statsbidrag har en signifikant positiv effekt före statsbidragsreformen 1993, men ingen betydelse efter reformen; före reformen är estimatet positivt och statistiskt signifikant, men efter reformen är estimatet insignifikant. Detta talar för att formen för statsbidrag spelar roll; riktade bidrag påverkar skolkostnaderna mera än generella.

Ett av argumenten bakom decentraliseringen var att kommunala beslutsfattare kände till de lokala kraven och behoven bättre än centrala beslutsfattare. Alltså borde lokala åsikter få ett större genomslag efter decentraliseringen än före. Tittar vi på resultaten för våra två åsiktsvariabler: ”Socialistisk majoritet” och ”Andel högutbildade i befolkningen”, finner vi inget stöd för ett sådant mönster; andel högutbildade verkar inte ha någon effekt alls på skolkostnader, medan en socialistisk majoritet innebär lägre skolkostnader före statsbidragsreformen 1993, men ingen effekt efter denna reform. Reformen 1991 verkar dock inte ha haft någon betydelse för hur en socialistisk majoritet påverkar skolkostnaderna. En förklaring till detta resultat kan vara att vi i modellen även kontrollerar för fixa kommuneffekter. Dessa fångar upp faktorer som varierar mellan kommuner men som är konstanta över tiden inom en och samma kommun. I den grad lokala åsikter inte ändras över tiden kommer alltså denna effekt att fångas upp av de fixa effekterna. Det är därför möjligt att dessa faktorer spelar roll, men att det inte slår igenom i resultaten nedan.

Slutligen tar vi även hänsyn till strukturella kostnader, och som vi ser från tabellen så verkar dessa spela viss roll och betydelsen verkar förändras något av de två reformerna. Eftersom dessa främst är med i vår analys för att undvika att vi missar att ta hänsyn till någon viktig förklaringsfaktor och därigenom får felaktiga resultat vad avser andra mer intressanta förklaringsfaktorer, snarare än för sin egen skull, kommer vi inte att kommentera dessa så mycket. En sak som bör nämnas är emellertid effekten på skolresurserna av andel skolbarn födda utomlands. Som förväntat ser vi att ju högre denna andel är, desto högre är kostnaderna per elev. Det verkar dock som om detta samband har blivit svagare i och med de två reformerna; parameterestimatet sjunker över tiden. Detta resultat skulle kunna vara en indikation på att elever i behov av särskilt stöd drabbades av decentraliseringen

Tabell 1 Resultat: Skolkostnader per elev

Variabel		Estimat (standardfel)
Skattebas	1989–95	-1,890 (3,577)
Statsbidrag	1989–92	0,208 ^{***} (0,0534)
	1993–95	0,067 (0,0488)
Socialistisk majoritet	1989–92	-620,91 ^{**} (265,57)
	1993–95	123,12 (273,94)
Andel högutbildade i befolkningen	1989–95	-144,43 (125,65)
Andel av befolkningen 7-15 år	1989–95	-1 038,23 ^{***} (216,14)
Socialbidragshushåll med barn	1989–95	-2 406,8 (3 697,7)
Andel skolbarn födda utomlands	1989–90	426,21 ^{***} (77,87)
	1991–92	324,09 ^{***} (76,22)
	1993–95	261,05 ^{***} (76,84)
Skolstorlek (elever/skola)	1989–95	-13,942 ^{***} (3,767)
Arbetslöshet	1989–95	6,194 (80,38)
Tidseffekter	Ja	
Kommuneffekter	Ja	
Antal observationer	1754	

Notera: ***, ** och * betecknar att resultaten är statistiskt signifikanta på 1, 5 respektive 10 procents-nivån.

Låt oss gå vidare och studera det andra måttet på skolresurser: lärartäthet. Från de två översta raderna i *Tabell 2* ser vi att till skillnad från ovan så har skattebasen olika effekter före och efter statsbidragsreformen 1993: före reformen är effekten obefintlig, men efter reformen så innebär högre skattebas lägre lärartäthet. Det verkar alltså återigen så att det inte finns fog för oron att

decentraliseringen skulle medföra att skolresurser blir mer beroende av de kommunala inkomstförutsättningarna, utan snarare tvärtom: efter decentraliseringen så är lärartätheten lägre ju högre skattebas kommunen har. Vi ser vidare i tabellen att effekten av statsbidrag på lärartätheten beror på graden av styrning av dessa bidrag. Effekten är störst före det att lärarna blev kommunalt anställda 1991, fortfarande positiv medan statsbidragen fortfarande var riktade till skolan (1991–92), men negativ efter det att statsbidragen blev generella 1993! Att effekten är störst före 1991-års reform är inte så konstigt eftersom staten då, via statsbidrag, bestämde antalet lärare per kommun. Konstigare är det faktum att generella bidrag har en *negativ* effekt på lärartätheten, dvs när statsbidragen går upp så sjunker lärartätheten. En förklaring skulle kunna vara att kommunerna, när de fick full frihet över statsbidragen, prioriterade andra områden än skolan och framför allt andra områden än lärartäthet.

Vilken roll spelar lokala åsikter för lärartätheten? För att få reda på detta får vi gå längre ner i tabellen. Där ser vi att den politiska majoriteten endast verkar ha betydelse före 1991. Andel högutbildade har en positiv effekt på lärartätheten i motsatt till skolkostnaderna, men effekten verkar inte förändras av decentraliseringen. Återigen finner vi alltså inget stöd för att åsikterna (så som de mäts i denna studie) har blivit viktigare i och med decentraliseringen. Kom dock ihåg resonemanget ovan om betydelsen av de fixa kommuneffekterna.

Slutligen kan vi konstatera att resultaten vad gäller de strukturella kostnaderna påminner mycket om resultaten i *Tabell 1*. Även här har betydelsen av andel utlandsfödda barn minskat över tiden.

Tabell 2 Resultat: Lärartäthet

Variabel		Estimat (standardfel)
Skattebas	1989–92	-8,37 (6,06)
	1993–95	-22,00*** (5,80)
Statsbidrag	1989–90	5,46*** (1,15)
	1991–92	3,94*** (0,87)
	1993–95	-1,68** (0,85)
Socialistisk majoritet	1989–90	-0,146*** (0,050)
	1991–92	-0,033 (0,051)
	1993–95	0,068 (0,045)
Andel högutbildade i befolkningen	1989–95	-0,068** (0,022)
Andel av befolkningen 7-15 år	1989–95	-0,157*** (0,035)
Socialbidragshushåll med barn	1989–95	-0,411 (0,598)
Andel skolbarn födda utomlands	1989–90	0,094*** (0,013)
	1991–92	0,075*** (0,012)
	1993–95	0,048*** (0,012)
Skolstorlek (elever/skola)	1989–95	-0,003*** (0,001)
Arbetslöshet	1989–95	-0,014 (0,013)
Tidseffekter	Ja	
Kommuneffekter	Ja	
Antal observationer	1780	

Notera: ***, ** och * betecknar att resultaten är statistiskt signifikanta på 1, 5 respektive 10 procents-nivån. För att göra resultaten mer läsbara har estimaten och standardfelen för skattebas multiplicerats med en faktor 10^4 och statsbidrag med en faktor 10^5 .

6 Slutkommentarer

I Sverige har grundskolans organisation, genom ett par nationella reformer i början av 1990-talet, övergått från att vara statligt detaljstyrd till att vara en av de mest decentraliserade i OECD (OECD, 1998). Vi har i denna rapport undersökt hur kommunernas skolresurser förändrades i samband med denna decentralisering.

Före decentraliseringen fanns en oro för att elever i fattiga kommuner skulle bli drabbade. Deskriptiv statistik visar dock inte på en ökad spridning och regressionsanalyser visar inte heller på att skattebasen har större betydelse för de kommunala skolresurserna efter decentraliseringen än före. Dessa resultat strider både mot den chilenska evidensen som visar att decentralisering leder till ökat spridning i resurser, och den amerikanska evidensen som har visat att *centralisering* ger minskad spridning. En förklaring kan vara det svenska ambitiösa utjämningssystemet samt förekomsten av nationella läroplaner. Ett orosmoln är dock att andelen utlandsfödda barn, barn som kan förväntas kräva mer resurser, får mindre resurser efter decentraliseringen.

Våra resultat indikerar vidare att utformningen av statsbidragen spelar roll för vilken effekt dessa får: riktade bidrag påverkar såväl skolkostnader per elev som lärartäthet positivt, medan generella bidrag inte har denna effekt. Att staten har större framgång att påverka kommunala beslut med riktade bidrag än med generella är också något som framkommit i tidigare svensk forskning, se t ex Bergström m fl (2004).

Ett motiv till att decentralisera statlig verksamhet är att man vill få en bättre anpassning till lokala åsikter. Vi finner dock att lokala åsikter verkar spela mindre roll efter decentraliseringen än före. En tänkbar orsak till detta skulle kunna vara det begränsade handlingsutrymmet som uppstod då kommunerna fick sänka statsbidrag från staten samtidigt som de inte kunde höja kommunalskatten. Detta kan ha inneburit att kommunerna inte kunde låta åsikterna spela in i den utsträckning som man annars hade önskat.

En sammanfattning av våra resultat skulle kunna vara att inte mycket hände när den svenska skolan decentraliserades. Det kan dock vara fallet att det hände saker som vi inte har fångat upp i denna studie; t ex så kan allokeringen mellan olika skolkostnader ha förändrats. Det vore därför intressant med en studie som undersöker hur olika typer av skolkostnader har förändrats i samband med decentraliseringen. Ytterligare en faktor som vi inte har studerat är effektiviteten. Det är möjligt att denna har förändrats i och med kommunernas

ökade inflytande i skolan. Problemet med att studera detta är att det är långt ifrån självklart hur man ska mäta effektiviteten i skolan (liksom i många andra kommunala verksamheter).

Referenser

Ahlin, Å (2003) "Does school competition matter? Effects of a large-scale school choice reform on student performance.", Working Paper 2003:2, Department of Economic, Uppsala University.

Ahlin, Å & E Mörk (2005) "Effects of decentralization on school resources", Working Paper 2005:5, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Bergström P, M Dahlberg & E Mörk (2004) "The effect of grants and wages on municipal labour demand" *Labour Economics*, vol 11, pp 315-334.

Björklund, A, P-A Edin, P Fredriksson & A B Krueger (2003) *Den svenska skolan – effektiv och jämlik?*, SNS Förlag, Stockholm.

Boadway, R & E Mörk (2002) "Fördelning av makt och ansvar" i P Molander (red) *Staten och kommunerna*, SNS, Stockholm.

Card, D & A A Payne (2002) "School finance reform, the distribution of school spending and the distribution of SAT scores" *Journal of Public Economics*, vol 83, s 49-82.

Dahlberg M & E Mörk (2004) "Kommunanställda byråkraters dubbla roll", Rapport 2004:10, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.

Ds 1987:1, "Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet", Utbildningsdepartementet, Stockholm.

Ds 1990:32, "Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna", Utbildningsdepartementet, Stockholm.

Hoxby, C M (2001) "All school finance equalizations are not created equal" *Quarterly Journal of Economics*, vol 116, s 1189-1231.

Manwaring, R L & S M Sheffrin (1997) "Litigation, school finance reforms and aggregate educational spending" *International Tax and Public Finance*, vol 4, s107-127.

Murray S E, W N Evans & R M Schwab (1998) "Education-finance reform and the distribution of education resources" *American Economic Review*, vol 88, s 789-812.

OECD (1998) *Education at a glance. OECD indicators 1998*, Paris: OECD, Centre for Educational Research and Innovation.

Silva, F & J Sonstelie (1995) "Did Serrano cause a decline in school spending?" *National Tax Journal*, vol 48, s 99-215.

Winkler, D R & T Rounds (1996) "Municipal and private sector response to decentralization and school choice" *Economics of Education Review*, vol 15, s 365-376.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter/Reports

- 2004:1** Björklund Anders, Per-Anders Edin, Peter Fredriksson & Alan Krueger "Education, equality, and efficiency – An analysis of Swedish school reforms during the 1990s"
- 2004:2** Lindell Mats "Erfarenheter av utbildningsreformen Kvalificerad yrkesutbildning: ett arbetsmarknadsperspektiv"
- 2004:3** Eriksson Stefan & Jonas Lagerström "Väljer företag bort arbetslösa jobbsökande?"
- 2004:4** Forslund Anders, Daniela Fröberg & Linus Lindqvist "The Swedish activity guarantee"
- 2004:5** Franzén Elsie C & Lennart Johansson "Föreställningar om praktik som åtgärd för invandrarers integration och socialisation i arbetslivet"
- 2004:6** Lindqvist Linus "Deltagare och arbetsgivare i friårsförsöket"
- 2004:7** Larsson Laura "Samspel mellan arbetslöshets- och sjukförsäkringen"
- 2004:8** Ericson Thomas "Personalutbildning: en teoretisk och empirisk översikt"
- 2004:9** Calmfors Lars & Katarina Richardson "Marknadskrafterna och lönebildningen i landsting och regioner"
- 2004:10** Dahlberg Matz & Eva Mörk "Kommunanställda byråkraters dubbla roll"
- 2004:11** Mellander Erik, Gudmundur Gunnarsson & Eleni Savvidou "Effekter av IT i svensk industri"
- 2004:12** Runeson Caroline "Arbetsmarknadspolitisk översikt 2003"
- 2004:13** Nordström Skans Oskar "Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga effekter?"
- 2004:14** Rooth Dan-Olof & Olof Åslund "11 september och etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden"
- 2004:15** Andersson Pernilla & Eskil Wadensjö "Hur fungerar bemanningsbranschen?"
- 2004:16** Lundin Daniela "Vad styr arbetsförmedlarna?"
- 2004:17** Forslund Anders, Per Johansson & Linus Lindqvist "Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?"
- 2004:18** Jönsson Annelis & Lena Rubinstein Reich "Invandrade akademiker som lärare i den svenska skolan"
- 2005:1** Ahlin Åsa & Eva Mörk "Vad händer med resurserna när den svenska skolan decentraliseras?"

Working Papers

- 2004:1** Frölich Markus, Michael Lechner & Heidi Steiger “Statistically assisted programme selection – International experiences and potential benefits for Switzerland”
- 2004:2** Eriksson Stefan & Jonas Lagerström “Competition between employed and unemployed job applicants: Swedish evidence”
- 2004:3** Forslund Anders & Thomas Lindh “Decentralisation of bargaining and manufacturing employment: Sweden 1970–96”
- 2004:4** Kolm Ann-Sofie & Birthe Larsen “Does tax evasion affect unemployment and educational choice?”
- 2004:5** Schröder Lena “The role of youth programmes in the transition from school to work”
- 2004:6** Nilsson Anna “Income inequality and crime: The case of Sweden”
- 2004:7** Larsson Laura & Oskar Nordström Skans “Early indication of program performance: The case of a Swedish temporary employment program”
- 2004:8** Larsson Laura “Harmonizing unemployment and sickness insurance: Why (not)?”
- 2004:9** Cantoni Eva & Xavier de Luna “Non-parametric adjustment for covariates when estimating a treatment effect”
- 2004:10** Johansson Per & Mårten Palme “Moral hazard and sickness insurance: Empirical evidence from a sickness insurance reform in Sweden”
- 2004:11** Dahlberg Matz & Eva Mörk “Public employment and the double role of bureaucrats”
- 2004:12** van den Berg Gerard J, Maarten Lindeboom & Peter J Dolton “Survey non-response and unemployment duration”
- 2004:13** Gunnarsson Gudmundur, Erik Mellander & Eleni Savvidou “Human capital is the key to the IT productivity paradox”
- 2004:14** Nordström Skans Oskar “Scarring effects of the first labour market experience: A sibling based analysis”
- 2004:15** Ericson Thomas “The effects of wage compression on training: Swedish empirical evidence”
- 2004:16** Åslund Olof & Dan-Olof Rooth “Shifting attitudes and the labor market of minorities: Swedish experiences after 9-11”
- 2004:17** Albrecht James, Gerard J van den Berg & Susan Vroman “The knowledge lift: The Swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels”

- 2004:18** Forslund Anders, Per Johansson & Linus Lindqvist “Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work?”
- 2004:19** Zijl Marloes, Gerard J van den Berg & Arjan Heyma “Stepping-stones for the unemployed: The effect of temporary jobs on the duration until regular work”
- 2005:1** Ericson Thomas “Personnel training: a theoretical and empirical review”
- 2005:2** Lundin Martin “Does cooperation improve implementation? Central-local government relations in active labour market policy in Sweden”
- 2005:3** Carneiro Pedro, James J Heckman & Dimitriy V Masterov “Labor market discrimination and racial differences in premarket factors”
- 2005:4** de Luna Xavier & Ingeborg Waernbaum “Covariate selection for non-parametric estimation of treatment effects”
- 2005:5** Ahlin Åsa & Eva Mörk “Effects of decentralization on school resources”

Dissertation Series

- 2002:1** Larsson Laura “Evaluating social programs: active labor market policies and social insurance”
- 2002:2** Nordström Skans Oskar “Labour market effects of working time reductions and demographic changes”
- 2002:3** Sianesi Barbara “Essays on the evaluation of social programmes and educational qualifications”
- 2002:4** Eriksson Stefan “The persistence of unemployment: Does competition between employed and unemployed job applicants matter?”
- 2003:1** Andersson Fredrik “Causes and labor market consequences of producer heterogeneity”
- 2003:2** Ekström Erika “Essays on inequality and education”